VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Petycji**
(nr 159)
z dnia 21 listopada 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Petycji (nr 159)

21 listopada 2018 r.

Komisja do Spraw Petycji, obradująca, pod przewodnictwem posła **Sławomira Jana Piechoty (PO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.) w zakresie naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze (BKSP-145-361/18),

– petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.) w zakresie wprowadzenia możliwości wznowienia postępowania, w przypadku gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, działającego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej (BKSP-145-366/18),

– petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.) w zakresie warunków nabycia oraz zawieszenia prawa do emerytury (BKSP-145-376/18),

– petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 473 ze zm.) poprzez wyłączenie z obowiązku ubezpieczenia pojazdów usuniętych na podstawie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.) i nieodebranych przez właścicieli w terminie 3 miesięcy od dnia usunięcia (BKSP-145-385/18),

– petycję w sprawie zmiany art. 11 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2017 r. poz. 912 ze zm.) w zakresie zasad stwierdzania zgonu (BKSP-145-379/18).

W posiedzeniu udział wzięli: **Robert Wójcik** dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego oraz **Mariusz Kubzdyl** dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Katarzyna Przewalska** dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Joanna Adamczyk-Siwek** naczelnik Wydziału Struktur i Ustroju Samorządu Terytorialnego w Departamencie Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji waz ze współpracownikami, **Andrzej Kosiński** zastępca dyrektora Departamentu Higieny Środowiska Głównego Inspektoratu Sanitarnego, **Jarosław Komża** ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich, **Tomasz Kuszłejko** asystent przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wziął pracownik Kancelarii Sejmu: **Kamil Micał** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Witam państwa. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Petycji. Przepraszam za opóźnienie z jakim rozpoczynamy nasze posiedzenie. Niestety przedłużyło się rozpoczęcie posiedzenia plenarnego Sejmu. Dopiero teraz możemy przystąpić do naszej pracy. Stwierdzam, iż posiadamy kworum wymagane do procedowania zgodnie z regulaminem prowadzenia obrad i podejmowania decyzji.

Szanowni państwo, w planie pracy dzisiejszego posiedzenia przewidujemy: w punkcie pierwszym rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w zakresie naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze; w punkcie drugim rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie wprowadzenia możliwości wznowienia postępowania, w przypadku gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, działającego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej; w punkcie trzecim rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie warunków nabycia oraz zawieszenia prawa do emerytury; w punkcie czwartym rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany art. 11 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zakresie zasad stwierdzania zgonu; w punkcie piątym rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych poprzez wyłączenie z obowiązku ubezpieczenia pojazdów usuniętych na podstawie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym i nieodebranych przez właścicieli w terminie 3 miesięcy od dnia usunięcia.

Czy do takiej propozycji porządku posiedzenia są uwagi? Nie słyszę. Uznaję, iż porządek posiedzenia został przyjęty. Przystępujemy do jego realizacji. Bardzo proszę pana posła Mirosława Maliszewskiego o przedstawienie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w zakresie naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Mirosław Maliszewski (PSL-UED):

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, Wysoka Komisjo, petycja została skierowana do naszej Komisji spełniając wymogi formalne. Przedmiot zawarty w treści petycji jest możliwy do rozpatrzenia. Zasadniczo dotyczy ona zmiany w ustawie o pracownikach samorządowych. Do petycji załączone są konkretne zmiany ustawy. O co chodzi wnoszącemu, w największym skrócie? Chodzi o to, aby tak jak mówi ustawa w art. 11 ust. 1 nabór na stanowiska urzędnicze był otwarty i konkurencyjny. Wnoszący petycję podaje przykład – nie wiem czy jest to związane z jego osobistymi doświadczeniami czy obserwacjami – który miałby oznaczać, że nabór nie jest otwarty i konkurencyjny i często wykorzystywana jest procedura omijająca jego zasady. Polega na tym, że przed powołaniem danej osoby na stanowisko urzędnicze w samorządzie wójt, burmistrz, prezydent miasta zatrudniają protegowaną czy wskazaną przez siebie osobę na nieco niższe, pomocnicze stanowisko. Ta osoba po dwóch latach nabiera doświadczenia, uzyskuje kompetencje i później, niejako pod tę osobę przygotowywany jest nabór na nowe stanowisko.

Nie wiadomo, czy taka konkluzja jest prawidłowa i czy zarzut potwierdzony jest praktycznymi przypadkami. Można równie dobrze odnieść wrażenie, że to prawidłowa formuła – że ktoś, jako przyszły kandydat na stanowisko urzędnicze, najpierw zatrudnia się na stanowisku pomocniczym, nabiera odpowiedniego doświadczenia i startuje w konkursie, gdy ten się pojawi. Nie jest powiedziane, że w danym samorządzie najpierw zatrudnienie musi być na stanowisko pomocnicze. Zdaniem wnoszącego petycję jest to wykorzystywane, powszechne i wymaga dokonania zmiany. Takie zmiany proponuje. Są też drobniejsze korekty.

W moim odczuciu, podobne odczucia ma Biuro Analiz Sejmowych, propozycje, które przedstawia wnoszący petycje, nawet jeśli uznamy ten proceder za naganny lub nieprawidłowy, nie skonsumują intencji wnoszącego petycję. Trudno coś takiego udowodnić. Po drugie, nie jest zakazane awansowanie ludzi z powodu nabycia odpowiednich kwa-

lifikacji. Wręcz przeciwnie, powinni posiadać takie kwalifikacje. Godne uwagi – to jest jednak sprawa o dużo mniejszym znaczeniu – są propozycje terminów. Wnoszący chce, aby termin na składanie dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze nie był krótszy niż 14 dni. Po drugie wnosi, aby termin otrzymywania informacji o dokonanym wyborze był co najmniej sześciomiesięczny.

Moim zdaniem te konkretne propozycje dotyczące zmian ustawowych nie dają gwarancji zabezpieczenia przed tego typu procederem, jeśli uznamy go za naganny i nieprawidłowy. Opinie są bardzo różne. Powtórzę, że moim zdaniem nie ma nic złego w tym, że ktoś nabiera doświadczenia na stanowisku pomocniczym. Gdy nabierze doświadczenia, jest później uczestnikiem otwartego i konkurencyjnego konkursu na stanowisko urzędnicze. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawie? Proszę bardzo.

Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich Jarosław Komża:

Jarosław Komża – reprezentuję Związek Powiatów Polskich. Przedstawię kilka słów komentarza odnośnie do tej kwestii. Będzie to nie tylko wynik ustaleń naszego zespołu, ale także wniosek z własnych doświadczeń. Od kilku lat jestem analitykiem związku, ale 12 lat pracowałem w urzędach – od referenta, przez naczelnika wydziału, aż po sekretarza miasta, czyli kogoś w rodzaju dyrektora urzędu, który zatrudnia ludzi. Biorąc to wszystko pod uwagę, z treści i klimatu petycji widać, że autora dotknęło jakieś nieszczęście zawodowe. Bardzo mi z tego powodu przykro, ale myślę że nie można z tego tytułu wysnuwać wniosków systemowych. W naszej opinii postulaty złożone w tej petycji są zupełnie niepotrzebne – bo przywołana ustawa o pracownikach samorządowych jest wystarczająca – albo znacznie utrudniłyby elastyczne zarządzanie kadrami w urzędach samorządowych.

W sytuacji borykania się z problemem utrzymania personelu i odpływu personelu ze względu na konkurencyjne oferty na rynku prywatnym jest to rozwiązanie niebezpieczne. Chętnie prześledzę każdy z punktów, o których była mowa. Aby ukrócić moją wypowiedź, powiem jedynie, że bardzo podoba się nam analiza dokonana przez Biuro Analiz Sejmowych. W zupełności się z nią zgadzamy. Większość postulowanych przepisów jest po prostu niepotrzebna. Ewentualny proceder awansowania osób z jednej grupy zawodowej do drugiej jest zupełnie niemożliwy. Jeśli ktoś tak robi, łamie prawo. Wyraźnie jest powiedziane, że jest rozdzielność zadań i możliwości naboru pomiędzy tymi dwiema grupami pracowniczymi – pracownikami pomocy administracji i obsługi oraz urzędnikami. *Summa summarum*, jak powiedziałem na wstępie, postulaty są albo niepotrzebne, albo znacznie utrudniłyby swobodę zarządzania kadrami, co ustawodawca świadomie zapisał w ustawie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Czy przedstawiciele MSWiA zechcieliby się do tego odnieść? Bardzo proszę.

Naczelnik Wydziału Struktur i Ustroju Samorządu Terytorialnego w Departamencie Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Joanna Adamczyk-Siwek:

Panie przewodniczący, Joanna Adamczyk-Siwek z Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chciałabym zgodzić się z panem ze Związku Powiatów Polskich. Pragnę wspomnieć, że do MSWiA nie wpływają wątpliwości interpretacyjne w zakresie objętym analizowaną przez państwa posłów petycją. Chciałam wspomnieć trochę o historii tej ustawy. W 2008 roku ustawa o pracownikach samorządowych była procedowana równocześnie z ustawą o służbie cywilnej. Niektóre rozwiązania, które są zawarte w pragmatyce pracowników samorządowych, korelują z rozwiązaniami zawartymi, w ustawie o służbie cywilnej. W tym jeden z terminów, o którego zmianę postuluje wnioskodawca petycji. Należałoby przyjrzeć się obu ustawom jednocześnie. Niektóre z rozwiązań są tożsame.

Chciałam też potwierdzić słowa mojego przedmówcy – zmiana pragmatyki służbowej i generalna nowelizacja dokonana w 2008 roku miały na celu zapewnienie pracodawcy samorządowemu swobodnego kształtowania polityki kadrowej w urzędzie. Ustawodawca wyróżnił określone kategorie stanowisk. Są stanowiska urzędnicze oraz urzędniczo-kierownicze, jak również pomocnicze i obsługi. Trudno utożsamiać kwalifikacje związane z zatrudnieniem w określonych grupach stanowisk i wiązać ze sobą. To są różne grupy stanowisk i podlegają one różnemu reżymowi prawnemu. Dziękuję serdecznie.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję, pani naczelnik. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Panie pośle, proszę o podsumowanie i rekomendację.

Poseł Mirosław Maliszewski (PSL-UED):

Te głosy są tożsame z tym, co proponowałem. Moja rekomendacja to nieuwzględnienie żądania zawartego w petycji.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Poseł referent rekomenduje nieuwzględnienie żądania będącego przedmiotem petycji. Czy ktoś z państwa jest przeciw takiej rekomendacji? Nie słyszę. Uznaję, iż Komisja podjęła taką decyzję.

Przechodzimy do punktu drugiego – petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie wprowadzenia możliwości wznowienia postępowania, w przypadku gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, działającego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej. Proszę pana posła Marcina Duszka o przedstawienie petycji.

Poseł Marcin Duszek (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, przedmiotem petycji wniesionej przez osobę fizyczną jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany przepisów ustawy z dnia 7 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego. Petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu i spełnia wymogi formalne. Przedmiotem petycji jest żądanie nowelizacji art. 401 Kodeksu postępowania cywilnego poprzez rozszerzenie przesłanek wznowienia postępowania, o których mowa we wskazanym przepisie. Podmiot wnoszący petycję proponuje, aby analogiczne uprawnienie do wznowienia postępowania przysługiwało również w przypadku, w którym potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, działającego na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. W uzasadnieniu podmiot wskazuje, że celem projektu ustawy jest umożliwienie wznowienia postępowania cywilnego po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Osoba wnosząca petycję proponuje dodanie do art. 401 § 2 o następującej treści: „Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, działającego na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”. W art. 407 kpc podmiot proponuje dodanie § 3 określającego termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania w przypadku, gdy podstawą jest rozstrzygnięcie organu międzynarodowego. Ekspert wskazuje, że w obowiązującym stanie prawnym przepisy procedury cywilnej nie przewidują możliwości wznowienia postępowania na skutek rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, działającego na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. W literaturze wskazuje się, że skarga o wznowienie postępowania jest środkiem obalania prawomocnych orzeczeń merytorycznych. Ponieważ nie jest ona narzędziem służącym zapewnieniu jednolitości orzeczeń, przyczyny usprawiedliwiające jej zastosowanie muszą mieć charakter wyjątkowy oraz odpowiednio dużą wagę.

Również Trybunał Konstytucyjny prezentuje stanowisko, że uprawnienie do wznowienia postępowania nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone ze względu na konieczność ochrony innych dóbr i wartości. W orzecznictwie Trybunału dominuje zapatrywanie, iż z Konstytucji nie wynika uprawnienie do żądania wznowienia postępowania czy szerzej, ponownego rozpoznania sprawy, zwłaszcza zakończonej pra-

womocnym orzeczeniem sądowym. Problematyka dotycząca dopuszczalności wznowienia postępowania cywilnego po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka była również przedmiotem rozbieżności stanowisk Sądu Najwyższego. Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania, musi szczególnie starannie ważyć wszystkie kolidujące wartości, uwzględniwszy szczególne znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Bardzo proszę przedstawicieli MSZ o przedstawienie stanowiska.

Zastępca pełnomocnika ministra spraw zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka Eliza Suchożebrska:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Eliza Suchożebrska zastępca pełnomocnika ministra spraw zagranicznych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Chciałam wskazać, że w odniesieniu do przepisów dotyczących postępowania cywilnego MSZ uznaje w pierwszej kolejności właściwość Ministerstwa Sprawiedliwości. Ze swojej strony chciałam potwierdzić, że większość tez podniesionych w opinii Biura Analiz Sejmowych jest prawidłowa. Rzeczywiście w prawie polskim przewidziana jest już możliwość wznowienia postępowań sądowo-administracyjnych i karnych na podstawie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie ma takiej możliwości przewidzianej wprost w odniesieniu do postępowań cywilnych. Należy przypomnieć, że została wprowadzona zmiana do kodeksu postępowania cywilnego, która była motywowana orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że ówcześnie obowiązujący termin 5 lat na wznowienie jest niezgodny z Konstytucją, w niektórych przypadkach uniemożliwia wznowienie postępowania po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, mając na względzie długość postępowań przed trybunałem w Strasburgu. Z tego względu Ministerstwo Spraw Zagranicznych uważa, że częściowo w prawie polskim przewidziana jest już możliwość wznowienia postępowań cywilnych, gdy zachodzą ogólne przesłanki przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego, świadczące o nieważności danego orzeczenia. Nie ma oczywiście przepisów, które wprost przewidywałyby taką możliwość, jaka przewidziana jest w Kodeksie postepowania karnego.

Chciałabym jeszcze dodać, że w opinii Biura Analiz Sejmowych w Radzie Europy prawidłowo formułowane są zalecenia dotyczące wprowadzenia możliwości wznowienia postępowań krajowych w przypadku, gdy konieczność taka wynika z orzeczeń trybunału strasburskiego. Te zalecenia oczywiście istnieją, ale nie mają charakteru wiążącego poszczególne państwa członkowskie. Kwestia uregulowań w tym zakresie pozostawiona jest decyzji państw, które decydują, w jakim zakresie wprowadzą taką możliwość. Również trybunał strasburski podkreśla, że w wielu przypadkach wznowienie postępowania jest najlepszą metodą wykonania wyroku strasburskiego, ale nie jest to metoda jedyna ani obligatoryjna i nie w każdym przypadku musi mieć zastosowanie.

Chciałabym jeszcze wspomnieć, że w 2015 roku w ramach komitetu zarządzającego praw człowieka Rady Europy przeprowadzono przegląd uregulowań, jakie stosują państwa w tym zakresie. W rezultacie tego przeglądu wiemy, że większość państw umożliwia wznowienie postępowań karnych, ale stanowiska państw w odniesieniu do postepowań cywilnych są zróżnicowane. Około 23 deklarowało, że istnieje taka możliwość, w mniejszym lub większym zakresie. Często jest on ograniczany z uwagi na potrzebę odzwierciedlenia innych wartości istotnych dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak poszanowanie interesu stron trzecich, zasada pewności prawnej, zasada powagi rzeczy osądzonej. W tej sprawie nie ma jednolitego podejścia. Kwestia ta jest pozostawiona ustawodawcy krajowemu.

W odniesieniu do konkretnych przepisów i postulatów oraz rozszerzania Kodeksu postępowania cywilnego, wydaje się, że wiążące stanowisko w imieniu rządu powinno zaprezentować Ministerstwo Sprawiedliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Czy przedstawiciele ministra sprawiedliwości chcieliby się odnieść do tej sprawy?

Główny specjalista w Departamencie Legislacyjnym Prawa Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości Justyna Jarka:

Justyna Jarka, jestem sędzią delegowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości do Departamentu Legislacyjnego Prawa Cywilnego. Chciałam wspomnieć, że w ubiegłym tygodniu przed senacką Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji ta petycja została już rozpatrzona. To ta sama petycja, którą ten pan złożył zarówno do komisji senackiej, jak i sejmowej. W Senacie odstąpiono od dalszego procedowania. Ministerstwo stoi na stanowisku, aby nie wprowadzać do kodeksu jako nowej podstawy wznowienia procesu wyroku Trybunału. Mamy przygotowaną opinię i jeśli jest potrzeba, możemy ją udostępnić. Została ona opracowana na potrzeby komisji senackiej. W skrócie mogę powiedzieć, że argumenty, które przemawiają za uwzględnieniem tej petycji, przedstawiła już pani z MSZ. Sprawy, które rozpoznaje Trybunał, są różne. Dotyczą różnych praw, wolności i sytuacji. Często orzeczenie Trybunału w ogóle nie nadaje się do wykonania w drodze skargi, jak np. w przypadku przewlekłości postępowania. Trybunał europejski stwierdzał nagminnie naruszenie art. 6 konwencji. Wówczas do akcji wkracza ustawodawca krajowy i zmienia przepisy. Wznowienie postępowania nie byłoby w takim przypadku celowe. Jeśli dochodzi do notorycznych naruszeń w danej sytuacji, zachodzi obowiązek zmiany przepisów, a nie wprowadzania instytucji wznowienia.

Kolejna kwestia – w sprawach cywilnych z reguły są dwie strony: powód i pozwany. Przed europejskim trybunałem jest powód lub pozwany i państwo. Dochodzi do nierówności stron. Mogłoby dojść do sytuacji, w której strona, niebędąca uczestnikiem postępowania przed Trybunałem, odczuwa skutek prawny wyroku Trybunału. Przykładem mogą być nieruchomości. Ktoś nabywa nieruchomość. To ochrona praw osób trzecich. W drodze wznowienia nie może dochodzić do naruszenia praw osób trzecich, które nie były uczestnikiem postępowania przed Trybunałem. Takie jest nasze stanowisko jako Ministerstwa Sprawiedliwości.

Następny argument, przemawiający za tym, aby nie uwzględnić tej petycji, to zarzut naruszenia prawa materialnego, który nigdy nie może być podstawą wznowienia postępowania. Może to być jedynie zarzut naruszenia prawa procesowego. Z naszych analiz wynika, że przeważnie strony powołują się na naruszenie ich prawa do sądu – nie wiedziały o orzeczeniu lub były źle reprezentowane. Generalnie zarzuty są formułowane w tym trendzie. Taka podstawa jest już zawarta w obowiązującym art. 401 Kodeksu postępowania cywilnego. Ministerstwo stoi na stanowisku, że wbrew temu, co prezentuje autor petycji, wcześniejsze orzeczenia Sądu Najwyższego, jeszcze przed zmianą art. 408 kpc, który wydłużył z 5 na 10 lat termin wznowienia postępowania, jest wystarczające. Wtedy było bardzo trudno wznowić postępowanie, bo upływał termin. W obecnie obowiązujących przepisach istnieje już przesłanka do wznowienia. Art. 401 stwierdza, że jeśli naruszono prawo strony do rzetelnego procesu, można wznowić postępowanie. Orzeczenie Trybunału wbrew pozorom, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, może zostać wznowione. Nie ma sensu tworzyć kolejnej podstawy prawnej, która będzie powielała obecnie już obowiązujące rozwiązania.

Wznowienie to sprawa nowa. Skarga o wznowienie ma miejsce wtedy, gdy sprawa zakończyła się prawomocnie i obie strony, a przynajmniej jedna z nich ma pewność, że to już koniec, że więcej jej nic nie grozi i że prawo do nieruchomości wpisane jest do księgi wieczystej i jest to rzecz święta. Wznowienie zburzyło istniejący porządek prawny. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło bardzo obszerną opinię. W krótkich słowach nie rekomendujemy prowadzenia dalszych prac legislacyjnych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo. Poprosimy o tę opinię, bo wszystkie szczegółowe argumenty są ważne.

Główny specjalista w Departamencie MS Justyna Jarka:

Czy pan przewodniczący zwróci się formalnie o doręczenie?

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Czy nie może nam pani przekazać go teraz, na posiedzeniu?

Główny specjalista w Departamencie MS Justyna Jarka:

Musiałabym zrobić kserokopię akt sprawy. Możemy państwu to doręczyć.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Mam propozycję, aby nie komplikować, że ustalamy, iż pani nam to przekaże do sekretariatu Komisji. Jak rozumiem jest tam zawarta szczegółowa analiza dzisiejszych regulacji – na ile są wystarczające, na ile wymagają dalszych prac.

Główny specjalista w Departamencie MS Justyna Jarka:

Dobrze. To, co zostało opracowane, przekażę na ręce pana przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawie? Nie słyszę. Proszę pana posła referenta o podsumowanie i konkluzję.

Poseł Marcin Duszek (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują, jako samodzielnej podstawy do wznowienia postępowania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stwierdzającego naruszenie przez Polskę praw lub wolności gwarantowanych przepisami konwencji. Przepisy procedury cywilnej przewidują instytucję wznowienia postępowania na podstawie przesłanek wskazanych w art. 401 i art. 406 kpc. Dopuszczają zatem możliwość żądania wznowienia postępowania na podstawie wskazanych w kpc podstaw prawnych, w tym z powodu wadliwości proceduralnych sądu. W związku z powyższym rekomenduję nie uwzględnić żądania będącego przedmiotem petycji.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Pan poseł rekomenduje nieuwzględnienie żądania będącego przedmiotem petycji. Czy jest sprzeciw wobec takiej rekomendacji? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja tak zdecydowała.

Przechodzimy zatem do punktu trzeciego – petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie warunków nabycia oraz zawieszenia prawa do emerytury. Bardzo proszę panią poseł Kornelię Wróblewską o przedstawienie tej petycji.

Poseł Kornelia Wróblewska (N):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Petycja złożona jest z trzech petycji, co warto zaznaczyć. Przesłana została przez organizację polonijną, co świadczy o większym gronie zainteresowanych rozwiązaniem sygnalizowanym w petycjach. Ponadto petycję tę poparły jeszcze trzy organizacje polonijne. Nie jest to więc kwestia jednostkowa. W petycji nie wyrażono zgody na ujawnianie danych. Pozwolą państwo, że nie przytoczę nazw tych organizacji.

Pierwsza petycja dotyczy zmiany aktualnie stosowanej przez pracowników ZUS interpretacji art. 9 umowy o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, co nie leży w kompetencji Sejmu, dlatego wnoszę o nieprocedowanie tej petycji.

Jeśli chodzi o petycję drugą i trzecią, należy zauważyć, że w przeciwieństwie do petycji pierwszej dotyczą one zmiany ustawy przez Sejm i mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu. Ponadto przedmiotowe petycje spełniają wymogi formalne określone w ustawie o petycjach.

Petycja druga przewiduje postulat zniesienia wymogu realizacji uprawnień emerytalnych od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy. Jak twierdzą wnioskodawcy, emeryci w Polsce obchodzą ten wymóg. Przypadki zawieszania emerytur z powodu kontynuowania zatrudnienia są sporadyczne i czynią ten wymóg martwym. Furtka do obejścia tego rozwiązania jest prosta – rozwiązuje się papierową umowę o pracę. W USA pracownik nie ma możliwości podobnego obejścia przepisów. Wnioskodawcy w związku z tym proponują usunięcie art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo wyłączenie pracujących poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ze skutków art. 103a. Zdaniem eksperta BAS umożliwienie pobie-

rania świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy wykracza poza konstytucyjny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Mamy w tej sprawie również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2006 roku. W polskim systemie prawnym przyjęto obecnie koncepcję przyznawania emerytury nie z tytułu dożycia określonego wieku, jako dodatek do wynagrodzenia za pracę, ale za zajście sytuacji chronionej odejścia z rynku pracy po osiągnięciu określonego wieku. W związku z powyższym treść ryzyka emerytalnego oznacza, że mimo osiągnięcia wieku emerytalnego do czasu rozwiązania stosunku pracy nie będzie mogła być zrealizowana wypłata świadczenia.

Istotne jest, że przyjęcie regulacji przewidującej, że emeryturę mogliby pobierać bez obowiązku rozwiązania stosunku pracy emeryci zatrudnieni za granicą, naruszałoby zakaz dyskryminacji. Nie można uznać kryterium miejsca zarobkowania jako relewantnego i uzasadniającego uprzywilejowane traktowanie grupy podmiotów. W związku z powyższym wnoszę o uznanie postulatu zawartego w petycji drugiej za niezasadny.

Jeśli chodzi o petycję trzecią, dotyczy ona zmiany w zakresie art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Chodzi o wprowadzenie obowiązku stażu składkowego w wysokości 15 lat dla kobiet i 21 lat dla mężczyzn w celu przywrócenia formalnego wymogu okresu zatrudnienia do nabycia prawa do świadczeń emerytalnych z FUS. Zdaniem wnioskodawców wymagany okres składkowy jest typowy dla wielu krajów Unii Europejskiej, m.in. Austrii, Włoch, Węgier, Portugalii, Słowacji czy Hiszpanii. Ponadto sugerowana zmiana powoduje, że nie sam wiek generuje emeryturę, ale to, jak ją sobie wypracowujemy. W uzasadnieniu petycji możemy przeczytać, że Polska jest jedynym tak nowoczesnym krajem, w którym prawo do emerytury nie zależy od wymaganego okresu zatrudnienia. Obowiązujące przepisy określające prawo do emerytury zakłócają logikę wszystkich międzynarodowych umów o zabezpieczeniu społecznym, podpisanych przez Polskę.

Jak wskazuje ekspert BAS w obecnym systemie emerytalnym – tzw. systemie zdefiniowanej składki – jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury w Polsce jest osiągnięcie określonego wieku emerytalnego: 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Staż ubezpieczeniowy w tym systemie jest jedynie warunkiem nabycia gwarancji wypłaty emerytury w minimalnej wysokości. Zaproponowany w petycji minimalny staż nie jest kompatybilny z wymogiem stażu przewidzianym do uzyskania prawa do emerytury, który wynosi 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Ponadto, w petycji nie przewidziano ważnej kwestii – wprowadzenie wymogu stażu powinno wiązać się z określeniem reguł zwrotu środków zgromadzonych na rachunku ubezpieczonego. W szczególności na koncie OFE i subkoncie ZUS, ze względu na obowiązującą regułę dziedziczenia tych środków i konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych.

W moim odczuciu uważam pomysł za ciekawy. Generowałby wyższe emerytury dla obywateli. Powołując się na opinię eksperta BAS chciałam zauważyć, że brak obowiązku wykazania się określonym stażem ubezpieczeniowym, jako warunku nabycia prawa do emerytury, spowodował określone negatywne konsekwencje. Pojawiły się tzw. emerytury groszowe. Z tego względu pojawiają się postulaty wprowadzenia takiego wymogu lub zasady zgromadzenia minimalnej wysokości środków na koncie. Przewidują one jednak wymóg 5-10 lat stażu ubezpieczeniowego, czyli krótszego niż przewidują wnioskodawcy.

Z tego powodu w przypadku petycji trzeciej rekomenduję wystosowanie dezyderatu do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ocenę możliwości wprowadzenia takiej zmiany. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Bardzo dziękuję. Proszę przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o odniesienie się do przedstawionych petycji.

Dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Robert Wójcik:

Dzień dobry. Nazywam się Robert Wójcik i jestem dyrektor Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jeśli chodzi o przedmiot pierwszej petycji dotyczący zasady korzyści i przyznawania

świadczeń przez polskie organy rentowe, należy podkreślić, że cały problem, który dotyczy tej sprawy, wynika z przepisów amerykańskich. Chodzi o redukcję świadczeń amerykańskich w związku z ustawą z 1983 roku – Windfall Elimination Provision. Wokół tej ustawy pojawia się mnóstwo krytycznych głosów, szczególnie wśród osób, które pobierają emerytury z innych krajów. Otrzymywanie pełnego świadczenia z innego kraju, transferowanego do Stanów Zjednoczonych zgodnie z podpisywanymi umowami bilateralnymi powoduje redukcję świadczenia amerykańskiego. Jeśli chodzi o zasadę korzyści, w naszej opinii organy rentowe i polski ZUS, tudzież kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego prawidłowo interpretują art. 9 pkt 3 w związku z pkt 4 umowy z 2008 roku między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi o ubezpieczeniu społecznym. Chciałem wskazać, że zasada korzyści, która jest wskazana w art. 9, dotyczy tylko prawa polskiego. Dotyczy tego sam początek zdania w pkt 3. Zasada ta jest analogiczna do przepisów unijnych – rozporządzenia nr 883, a dokładnie art. 53 ust. 3.

Trzeba podkreślić, że naszych zastrzeżeń nie budzi dotychczasowa interpretacja ZUS, bo wyszła ona z ministerstwa. Ministerstwo negocjowało umowę o zabezpieczeniu społecznym. W drodze negocjacji od strony amerykańskiej uzyskało informację, że warunkiem *sine qua non* zawarcia tej umowy jest przestrzeganie ustawy Windfall Elimination Provision. Amerykanie wskazali ją w zakresie przedmiotowym prawa amerykańskiego, które jest realizowane w związku z umową bilateralną z Polską.

Jeśli chodzi o interpretację literalną i gramatyczną, nie mamy żadnych zastrzeżeń – *clara non sunt interpretanda*. Jeśli chodzi o okoliczność, że niektórzy ubezpieczeni mogą pozyskiwać pozytywne dla siebie rozstrzygnięcia przed sądami, nie zmienia ona naszego stanowiska. Potwierdza to chociażby orzecznictwo Sądu Najwyższego. Przywołuję orzeczenie z 3 marca 2011 roku, w którym Sąd Najwyższy wskazał, że okoliczność, iż niektórzy ubezpieczeni uzyskują pozytywne decyzje organów odwoławczych nie oznacza, że istnieją różne zasady realizacji prawa i różne interpretacje tego samego przepisu.

Jeśli chodzi o sprawę zasady korzyści, musimy także pamiętać, że wszystkie umowy międzynarodowe oparte są na zasadzie lojalnej współpracy. Złamanie tej zasady może prowadzić do wypowiedzenia umowy. Ważnym precedensem, który możemy wskazać w tym zakresie jest wypowiedzenie umowy przez Australię Wielkiej Brytanii i zakończenie jej obowiązywania z dniem 1 marca 2001 roku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan dyrektor? Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych MRPiPS Mariusz Kubzdyl:

Dziękuję pięknie za udzielenie mi głosu. Nazywam się Mariusz Kubzdyl i jestem dyrektorem Departamentu Ubezpieczeń Społecznych. Dziękuję koledze Wójcikowi za przedstawienie tła złożenia tych petycji – ustawy Windfall Elimination Provision. To legislacja amerykańska, która powoduje obniżanie świadczeń wypłacanych z systemu amerykańskiego polonijnym emerytom po podpisaniu umowy o zabezpieczeniu społecznym. Odnosząc się zaś do petycji nr 2 i 3, które również są związane z działaniem legislacji amerykańskiej i jej skutkami dla Polonii. Chciałbym zgodzić się w pełni z przedstawioną przez panią poseł opinią BAS na temat zgodności z Konstytucją, zasadami istoty ryzyka ubezpieczeniowego i tego, jak jest ono postrzegane w przypadku obowiązku rozwiązania umowy o pracę przed podjęciem wypłaty emerytury. Tak jak słusznie powiedziano, było to już oceniane wielokrotnie przez Sejm i Trybunał Konstytucyjny oraz uznawane za zgodne z Konstytucją.

Odnosząc się do petycji nr 3, problem emerytur groszowych i braku stażu został dostrzeżony przez ministerstwo w przeglądzie emerytalnym, który był przygotowany i przedstawiony Wysokiej Izbie. W 2016 roku ministerstwo sygnalizowało, że pojawia się taki problem. W innych krajach mamy świadczenia, które na ogół są uzależnione w jakiś sposób od okresów ubezpieczenia, podczas gdy w Polsce jedyną przesłanką prawa do emerytury jest osiągniecie przez ubezpieczonego wieku emerytalnego. Obserwujemy również zmianę struktury świadczeń, jaka dokonuje się na skutek istnienia tego ograniczenia. Tak jak powiedziałem, przyglądamy się temu zjawisku i analizujemy je, łącznie

z wszystkimi możliwymi konsekwencjami. Również wskazanymi w opinii BAS – w mojej ocenie bardzo dobrej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję panu dyrektorowi. Kto z państwa chciałby jeszcze zabrać głos w tej sprawie? Nie słyszę zgłoszeń. Proszę panią poseł Wróblewską o podsumowanie i rekomendację.

Poseł Kornelia Wróblewska (N):

Bardzo dziękuję państwu za wystąpienie. Panie przewodniczący, tak jak zgłaszałam na początku, petycja pierwsza nie mieści się w kompetencjach Sejmu. Nie przedstawiłam jej, gdyż nie mieści się ona w kryteriach naszej pracy. Wnoszę o odrzucenie wnioskowanego postulatu z petycji drugiej. Jeśli chodzi o petycję trzecią, złożyłam wniosek o dezyderat. Pan dyrektor przedstawił informację, ale jeśli można, panie przewodniczący, chciałam prosić o przedstawienie informacji, które mieszczą się w przeglądach i raportach. W ministerstwie są prowadzone rozmowy, przyglądają się państwo temu problemowi i być może udałoby się stworzyć na potrzeby Komisji skumulowaną opinię, z którą wszyscy posłowie mogliby się zapoznać. Taka jest moja rekomendacja, panie przewodniczący. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Jest to prośba o przedstawienie całościowej opinii w zakresie petycji trzeciej. Petycja pierwsza i druga mają nie być uwzględnione. Dziękuję. Szanowni państwo, nie podejmujemy dalszych prac w stosunku do wszystkich trzech petycji. Jeśli chodzi o petycję trzecią, jest porozumienie, że ministerstwo przedstawi nam opinię. We wszystkich trzech petycjach nie uwzględniamy żądań będących ich przedmiotem. Czy jest sprzeciw wobec tej rekomendacji? Nie słyszę. Komisja podjęła taką decyzję. Rozumiem, że pan dyrektor zadeklarował, że przedstawi całościową opinię. Dziękuję.

Szanowni państwo, przystępujemy do kolejnego punktu. Państwo posłowie referenci ustalili, aby jako pierwszą rozpatrzyć petycję z punktu piątego. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu uznam, że Komisja akceptuje to rozwiązanie. Ze względu na inne obowiązki posłowie referenci uzgodnili tę zmianę. Nie słyszę sprzeciwu. Przystępujemy do punktu piątego. Proszę panią poseł Urszulę Augustyn o przedstawienie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję uprzejmie. Na wstępie powiem, że petycja spełnia wszelkie warunki i wymogi, które są określone prawem. Przedmiotem petycji jest żądanie nowelizacji art. 4 ustawy, którą wprowadziliśmy w 2010 roku. Podmiot wnoszący petycję postuluje, żeby wprowadzić taką zmianę, aby wyłączyć z obowiązku realizacji ubezpieczenia cywilnego pojazdy usunięte na podstawie art. 130 prawa o ruchu drogowym, nieodebrane przez właścicieli w terminie 3 miesięcy od dnia usunięcia. W uzasadnieniu chodzi o to, że faktycznie pojazdy, które zostały usunięte z ruchu drogowego i orzeczono w trakcie procedury sądowej ich przepadek na rzecz samorządu – chodzi tu przede wszystkim o starostę – generują wysokie koszty. Te koszty leżą po stronie samorządów. Aktualnie obowiązująca regulacja, znowelizowana w 2010 roku, zmieniła przepisy regulujące przepadek pojazdu usuniętego z drogi. Było to realizacją wymogu Trybunału Konstytucyjnego. Wcześniej trzeba było czekać 6 miesięcy na skutki takiego działania. Od ośmiu lat działania można podjąć po upływie 3 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu lub po upływie 4 miesięcy, jeśli nie został ustalony jego właściciel, który jest uprawniony do jego odbioru. W efekcie toczące się postępowanie trwa bardzo długo i zwiększa koszty. Wydatki związane z usuwaniem, przechowaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu leżą po stronie samorządów.

Autorzy petycji postulują, abyśmy w art. 4 nowelizowanej ustawy wpisali przepis, który zawierałby wyliczenie rodzajów ubezpieczeń obowiązkowych i dokonali uzupełnienia o wypisanie pojazdu, który generuje znaczne koszty po stronie samorządów. Nie ma problemu, jeśli znany jest właściciel. Wszystkim się spieszy, bo właściciel nie chce

ponosić większych kosztów z tytułu posiadania takiego pojazdu. Autorzy petycji troszczą się o budżety samorządów, przede wszystkim starostw. Warto wskazać, że cała procedura była już analizowana. Zrobiono to, gdy analizowano podobny problem w Senacie. W 2013 r. była już próba zmiany przepisów, która spowodowałaby, że można by takie pojazdy sprawniej i szybciej usunąć z ubezpieczenia OC. Wypowiedział się na ten temat wówczas minister finansów. Przedstawił dwie kwestie. Powiedział, że faktycznie można byłoby pozytywnie rozpatrzyć taką nowelizację i nie miałby z tym wielkich kłopotów. Chodzi o obniżenie kosztów ponoszonych przez właścicieli pojazdów, szczególnie o powiaty. Jednak, biorąc pod uwagę konstrukcję, jak i cel, któremu ma służyć ubezpieczenie OC, jakim jest ochrona osób trzecich przed skutkami niekorzystnych zjawisk powstałych w skutek ruchu pojazdów, mogą pojawić się wątpliwości i komplikacje. Wskazał on, że pozostawienie pojazdu na parkingu nie wyklucza sytuacji, w których mogłoby dojść do wystąpienia szkody. Zwrócił również uwagę, że mogą pojawić się wątpliwości w zakresie realizacji dyrektywy unijnej.

W związku z tym chciałabym rekomendować Wysokiej Komisji, abyśmy jeszcze raz analizując, zgodnie z intencją autora, skutki petycji, zastanowili się nad tym, czy nie wystąpić z dezyderatem do prezesa Rady Ministrów. Chodzi o to, żeby jeszcze raz pozwolić się wypowiedzieć nie tylko ministrowi transportu, ale i finansów i przeanalizować tę sytuację. Wszyscy zgadzamy się z tezą, że chcielibyśmy, aby samorządy ponosiły jak najniższe koszty w wyniku realizacji zadań, które są na nie nałożone. Nie chcielibyśmy absolutnie, aby skutki uboczne regulacji były niekorzystne dla właścicieli pojazdów i dla samorządów. W związku z tym wnioskuję o wystosowanie dezyderatu do prezesa Rady Ministrów z zapytaniem o skutki uboczne regulacji, które pojawiłyby się w wyniku wdrożenia tej petycji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Bardzo proszę o zabranie głosu przedstawiciela rządu.

Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów Katarzyna Przewalska:

Katarzyna Przewalska, dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów. Odnosząc się do petycji i stanowiska, które przedstawiła pani przewodnicząca, chcieliśmy powiedzieć, że nie zmieniło się ono od 2013 roku. Pragnę zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze ważna jest rola ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów. Dotyczy ona w skrócie ochrony osób trzecich, czyli poszkodowanych na drogach. Pragnę też zwrócić uwagę na fakt, że suma gwarancyjna, która objęta jest ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej, wynosi obecnie 5 000 tys. euro, a od nowego roku będzie wynosiła 5 200 tys. euro. W związku z tym szkody, które ponosi zakład ubezpieczeń, są dla przeciętnego kierowcy nie do poniesienia. Chciałam również zwrócić uwagę na fakt, że ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej regulowane są ściśle na poziomie Unii Europejskiej poprzez dyrektywy komunikacyjne, które zobowiązują każde państwo członkowskie do objęcia ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej wszystkich pojazdów zarejestrowanych w kraju. Mówię skrótowo, bo to trochę bardziej skomplikowane. Chodzi o te, które są na stałym terytorium, a poprzez to pojęcie rozumie się zarejestrowanie pojazdu.

Odnosząc się do tego szczególnego przypadku, pani poseł zwróciła uwagę na fakt, że szkody mogą się zdarzyć również przy parkowaniu pojazdu czy podczas postoju. Mieliśmy do czynienia z wieloma takimi przypadkami w kraju. Na forum unijnym szeroko poddana jest dyskusji sytuacja, która miała miejsce w innym kraju, gdzie takie regulacje nie są jasne. Kraje będą musiały dostosować swoje regulacje do sytuacji postoju pojazdu. Nie wszystkie miały te sprawy uregulowane tak precyzyjnie jak Polska.

Jeśli chodzi o możliwość wyłączenia z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pojazdów, które są przejmowane przez gminy, chciałabym odnieść się do tego w dwóch aspektach. Po pierwsze, tak jak powiedziała pani przewodnicząca, gdy znamy właściciela, jest on zobowiązany zapłacić składkę. Krótko mówiąc, chodzi o to, kto zapłaci składkę ubezpieczeniową. Jeśli nie znamy właściciela i gmina czy też jednostka samorządu terytorialnego przejmuje pojazd i staje się *de facto* jego właścicielem, mamy do czynienia

z nową sytuacją w sensie władztwa prawnego. Gmina czy też inna jednostka samorządu terytorialnego może zwrócić się do ubezpieczyciela o rekalkulację składki. W związku z tym w takich przypadkach istnieje możliwość negocjowania indywidualnej składki z ubezpieczycielem.

Co do przejmowanych pojazdów, oczywiście zgadzam się, że w dużej mierze to mogą być wraki, ale nie tylko. Czasami są to jeżdżące pojazdy. Jeśli wyłączymy je z ubezpieczenia, mogłyby się zdarzyć, że ktoś będzie nimi jeździł. Spowoduje szkodę i odpowiedzialność będzie ogromna, również dla jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym pojawią się ogromne koszty. Nie ma uzasadnienia, również na postawie prawa unijnego, abyśmy mogli wyłączyć te pojazdy z ubezpieczenia. Co więcej, gdybyśmy chcieli to zrobić, musielibyśmy wskazać organ odpowiedzialny w przypadku szkody wyrządzonej przez kierującego takim pojazdem. Rodzi się pytanie – jaki miałby to być organ? W tej chwili nie ma możliwości wskazania instytucji, która mogłaby odpowiadać za te szkody. Musielibyśmy wyposażyć taką instytucję w stosowne rezerwy. Mają je zakłady ubezpieczeń, które są wyspecjalizowanymi instytucjami finansowymi, z określonymi wymogami. Bardzo trudno byłoby znaleźć inne rozwiązanie w tym zakresie. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Czy ktoś jeszcze z państwa chciałby zabrać głos? Bardzo proszę panią przewodniczącą o podsumowanie i rekomendację.

Poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. Chciałam zauważyć, że mówimy głównie o samochodach, które są przeznaczone do kasacji. Jeśli jest to samochód, który jest w bardzo dobrym stanie i ktoś nim później będzie jeździł, to właściciel szybko się znajduje. Mówimy tylko o samochodach, które sprawiają samorządom kłopoty. W związku z tym chciałabym podtrzymać propozycję, aby wystąpić z dezyderatem do premiera z zapytaniem o to, jakie skutki uboczne mogłaby przynieść taka nowelizacja, o jaką wnioskuje autor petycji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Jest rekomendacja, abyśmy wystąpili z dezyderatem do Prezesa Rady Ministrów o analizę uwarunkowań i skutków realizacji postulatu zawartego w petycji. Czy jest sprzeciw? Nie słyszę. Komisja przyjęła decyzję o wystąpieniu z dezyderatem. Dziękuję.

Przechodzimy do ostatniego punktu – rozpatrzenia petycji w sprawie zmiany art. 11 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zakresie zasad stwierdzania zgonu. Bardzo proszę pana posła Roberta Warwasa o przedstawienie petycji.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, przedmiotem petycji wniesionej przez Związek Powiatów Polskich jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany art. 11 ust. 1-3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych bądź uchwalenie ustawy, która regulowałaby w sposób kompleksowy zasady stwierdzenia zgonu. Petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu i spełnia wszelkie wymogi formalne. Wpisany został w niej problem archaiczności przepisów dotyczących zasady stwierdzenia zgonu, ich nieprzystawania do innych obowiązujących przepisów oraz niekonstytucyjności. Przepisy regulujące tę materię pochodzą z lat 50. i 60. ubiegłego wieku. To ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 roku w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyn.

Pokrótce omówię wskazane w petycji przepisy. Po pierwsze zgodnie z art. 11 ust. 1 zgon i jego przyczyny powinny być ustalone przez lekarza leczącego w ostatniej chorobie. Pojęcie lekarza leczącego w ostatniej chorobie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu z 1961 r., jednak bez stosownego upoważnienia ustawowego. Nie uwzględniono też faktu, iż w okresie od wejścia w życie tego przepisu kilkanaście razy zmieniały się zasady funkcjonowania i finansowania służby zdrowia. Zgodnie z art. 11 ust. 2 w razie niemożności dopełnienia przepisu ust. 1 stwierdzenie zgonu i jego przyczyn powinno nastąpić w dro-

dze oględzin dokonanych przez lekarza – lub w razie jego braku – inną osobę powołaną do tej czynności przez właściwego starostę. Przy czym koszty oględzin i wystawionego oświadczenia nie mogą obciążać rodziny zmarłego. Zgodnie z tym przepisem starosta jest uprawniony do wskazania innej niż lekarz osoby powołanej do stwierdzenia zgonu.

Zgodnie ze wskazaniem autora petycji, w opinii ministra zdrowia, starosta nie może wskazać innej niż lekarz osoby uprawnionej do stwierdzenia zgonu. Nie określono zasad finansowania tego zadania przez starostę. Ustawodawca nie przesądził również, czy jest to zadanie jednostki samorządu terytorialnego czy też starosty, realizowane jako zadanie administracji rządowej.

W odniesieniu do ust. 3 art. 11, zawiera on delegację do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Przepis ten jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 roku upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określić wytyczne dotyczące treści aktu. W przepisach oczywiście brak takich wytycznych.

Ponadto w petycji przytoczono szereg przepisów rozporządzenia z dnia 3 sierpnia 1961 roku w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyn. Przykładowo można znaleźć takie sformułowania, jak: „prezydium powiatowej rady narodowej", „organ milicji obywatelskiej", „pielęgniarka zatrudniona w wiejskim pielęgniarskim punkcie zdrowia". Z przekazanych przez autora petycji informacji wynika, że decyzją Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu w wykazie prac Rady Ministrów pod nr UD 369 został zamieszczony projekt ustawy o stwierdzeniu, udokumentowaniu i rejestracji zgonów. Projekt ustawy ma być przedmiotem uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych w pierwszym kwartale 2019 roku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Kto z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Bardzo proszę.

Ekspert Biura ZPP Jarosław Komża:

Jarosław Komża – Związek Powiatów Polskich. Mamy do czynienia z czterema sferami, które przed chwilą omówił pan poseł. Podsumuję je. Jest to wrażliwa społecznie sprawa. Przepisy są przestarzałe. Jak bardzo? Mogli to państwo usłyszeć w ramach kilku wybranych cytatów, które zawarliśmy w petycji. Nie przystają one do rzeczywistości. Mamy do czynienia z galimatiasem prawnym. Do starych przepisów wprowadzono upoważnienie do wydania rozporządzenia. Okazuje się jednak, że zostało ono źle opisane, bez wytycznych. Nie można więc napisać na jego podstawie rozporządzenia. Miało to miejsce w 2000 roku. Od wielu lat próbujemy i apelujemy o naprawę sytuacji. Nie tylko my. W opinii BAS przytoczono, że robili to też parlamentarzyści i rzecznik praw obywatelskich. Jest galimatias prawny i nie wiadomo, czyje to jest zadanie – czy własne samorządu powiatowego czy zlecone. Wszystko ma swoje konsekwencje, także finansowe. Mamy do czynienia z długoletnim zaniechaniem uporządkowania tych spraw.

Pojawiła się informacja, że minister zdrowia pracuje nad nowym projektem ustawy, która miałaby to uregulować kompleksowo i w sposób nowoczesny. Od sierpnia 2017 r. upłynęło ponad 12 miesięcy i nic w temacie się nie pojawiło. Z informacji, którą zamieściliśmy w petycji, wiemy, że być może ta kwestia wejdzie do planu legislacyjnego rządu w pierwszym kwartale przyszłego roku. Czas rozwiązania kwestii się oddala, a żyjemy w konkretnej rzeczywistości generującej problemy i konsekwencje, o których mówił pan poseł. Są one bardzo praktyczne – nie wiadomo, kto jest lekarzem ostatniej choroby, nie wszyscy chcą itd. Ciężar odpowiedzialności spada na samorządy, które nie są do tego do końca upoważnione.

Konkluzja naszej petycji jest wnioskiem do państwa – aby Komisja stała się ogniwem legislacyjnym i źródłem legislacji poprawiającej tę kwestię. Dalej tak być nie może. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję. Kto z przedstawicieli instytucji państwowych chce zabrać głos? Proszę bardzo.

Zastępca dyrektora Departamentu Higieny Środowiska Głównego Inspektoratu Sanitarnego Andrzej Kosiński:

Andrzej Kosiński, zastępca dyrektora Departamentu Higieny Środowiska Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Czcigodny panie przewodniczący, prześwietna Komisjo, szanowni państwo, zostałem niejako wywołany do odpowiedzi i nie da się ukryć, że ze swojej winy. Główny inspektor sanitarny został upoważniony do częściowej naprawy problemu. Jest ona częściowa, bo problem ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych podniesiony w petycji nie jest jedynym, który wiąże się z tą ustawą. Trwają prace nad dwoma projektami. Jeden dotyczy stwierdzania zgonu i kwestii poruszonych w tej petycji, a drugi zajmuje się resztą spraw – organizacją cmentarzy, chowaniem zmarłych, przewozem zwłok etc. Chciałbym ostrzec, aby ewentualne lekarstwo nie okazało się gorsze od choroby. Na pierwszy kwartał 2019 roku planowane są konsultacje społeczne i uzgodnienia projektu ustawy o stwierdzaniu zgonu oraz ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Łącznie tworzą one pewną komplementarną całość. Ewentualna zmiana mogłaby włożyć kij w szprychy całego procesu.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Dziękuję panu dyrektorowi. Czy panie z MSWiA chciałyby coś dodać do przedstawionych opinii?

Główny specjalista Wydziału Rejestracji Stanu Cywilnego w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA Agnieszka Ostrowska-Prażmowska:

Agnieszka Ostrowska, główny specjalista Wydziału Rejestracji Stanu Cywilnego w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór nad rejestracją stanu cywilnego. W gestii resortu spraw wewnętrznych pozostaje kwestia rejestracji zgonu. Dokumentem umożliwiającym sporządzenie aktu jest karta zgonu. Prawidłowe udokumentowanie faktu zgonu jest istotne z punktu widzenia rejestracji stanu cywilnego. Projekt, nowelizacja obecnie obowiązującej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych czy uregulowanie sporządzania karty zgonu w nowej ustawie o stwierdzaniu zgonu – to kwestia wtórna. Rozumiem, że będziemy mogli wnieść uwagi odnośnie do przepisu nowelizującego czy też do projektu ustawy na etapie konsultacji wewnątrzresortowych.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Chciał pan coś dodać?

Zastępca dyrektora Departamentu GIS Andrzej Kosiński:

Tak jak wspomniałem, to dwa odrębne projekty. Kwestia stwierdzania, dokumentowania zgonu to projekt omawiany w załączanym do petycji piśmie Departamentu Zdrowia Publicznego – w projekcie ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów. Drugi projekt, o którym wspominałem, mówiąc technicznie, zajmuje się tym, gdy mamy już zwłoki i decydujemy, co z nimi zrobić.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Panie pośle, może w tej sytuacji warto wystosować dezyderat? Otrzymamy oficjalne stanowisko, które potwierdzi, w jakiej perspektywie mają przebiegać te prace? Dla zainteresowanego, wnoszącego petycję Związku Powiatów Polskich, będzie to jasna informacja, kiedy i jakich regulacji można się spodziewać. Bardzo proszę.

Poseł Robert Warwas (PiS):

Dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, za trafne należy uznać wnioski opisane przez autora petycji. Niezbędne jest dostosowanie przepisów określających procedurę stwierdzenia zgonu do aktualnego stanu prawnego, szczególnie mając na uwadze, że powstały w innej rzeczywistości prawnej, społecznej, organizacyjnej. Podtrzymuję stanowisko pana przewodniczącego, że w związku z tymi problemami rekomenduję skierować dezyderat do Ministerstwa Zdrowia, aby przybliżyć nam aktualny stan prawny i jakie są planowane prace nad tą ustawą. Dla Komisji takie działania były trudne, ale jeśli są planowane takie prace, chcielibyśmy otrzymać na ten temat odpowiedź ministerstwa. Rekomenduję dezyderat.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Proszę, jeszcze pan.

Ekspert Biura ZPP Jarosław Komża:

Panie przewodniczący, jeśli to możliwe, wnosimy o to, aby w tym dezyderacie zaznaczyli państwo, że pilność załatwienia sprawy jest istotna. Czekamy na to wszyscy od wielu lat. Mamy dość ograniczone zaufanie, jeśli chodzi o czas realizacji.

Przewodniczący poseł Sławomir Jan Piechota (PO):

Wszystko jasne. Dziś nie przyjmujemy jednak treści dezyderatu. Zrobimy to po konsultacjach. Poddaję pod rozwagę, czy będzie skierowany do ministra zdrowia czy do premiera, bo powinien być uwzględniony też udział MSWiA. Powodów jest wiele, w tym rejestracyjnych. Premier określi, kto w imieniu rządu udzieli odpowiedzi. Jeśli będzie to dezyderat do premiera, muszą być uwzględnione stanowiska innych resortów. Chodzi o to, abyśmy nie otrzymali zawężonej kompetencyjnie odpowiedzi.

Jest propozycja, abyśmy wystąpili z dezyderatem do prezesa Rady Ministrów w sprawie zawartej w petycji. Czy jest zgoda? Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam, że Komisja podjęła taką decyzję.

Szanowni państwo, dziękuję wszystkim za udział w posiedzeniu. Wyczerpaliśmy porządek obrad. Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.